



Sanction disciplinaire infligée à un magistrat ayant exercé sa liberté d'expression : plusieurs violations de la Convention

L'affaire concerne l'infliction d'une sanction disciplinaire (changement du lieu d'affectation) à un magistrat par le Conseil supérieur des juges et des procureurs en raison des déclarations et critiques qu'il avait faites aux médias sur certaines affaires judiciaires médiatiques. À l'époque des faits, le requérant était également le président de *Yarsav*, une association de magistrats.

Dans son arrêt de **chambre**¹, rendu ce jour dans l'affaire [Eminağaoğlu c. Turquie](#) (requête n° 76521/12), la Cour européenne des droits de l'homme dit, à l'unanimité, qu'il y a eu :

Violation de l'article 6 (droit à un procès équitable : droit à un tribunal) de la Convention européenne des droits de l'homme

La Cour dit que le volet civil de l'article 6 § 1 de la Convention s'applique en l'espèce, à la lumière de la seconde condition posée dans sa jurisprudence *Vilho Eskelinen et autres c. Finlande*². La Cour juge ensuite que la sanction infligée à M. Eminağaoğlu par l'autorité disciplinaire compétente n'a pas été examinée par un autre organe exerçant des fonctions judiciaires ou par un tribunal ordinaire.

Violation de l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale)

La Cour relève que des renseignements obtenus par le biais de la mise sur écoute téléphonique de M. Eminağaoğlu dans le cadre d'une enquête pénale, ont également été utilisés dans le cadre de l'enquête disciplinaire engagée à son encontre. Elle rappelle que, dans l'affaire *Karabeyoğlu c. Turquie*³, elle avait jugé que l'utilisation de telles données en dehors du but pour lequel celles-ci avaient été collectées n'était pas conforme à la législation nationale.

Violation de l'article 10 (liberté d'expression)

La Cour juge que, eu égard notamment au fait que le processus décisionnel suivi en l'occurrence était très lacunaire et n'offrait pas les garanties indispensables au statut du requérant comme magistrat et président d'une association de magistrats, les restrictions litigieuses apportées à l'exercice par M. Eminağaoğlu du droit à la liberté d'expression protégé par l'article 10 de la Convention ne s'accompagnaient pas de garanties effectives et adéquates contre les abus.

Principaux faits

Le requérant, Ömer Faruk Eminağaoğlu, est un ressortissant turc né en 1967. Il réside à Ankara. À l'époque des faits, M. Eminağaoğlu était magistrat ; il était également le président de *Yarsav*, une association de magistrats.

M. Eminağaoğlu débuta une carrière de magistrat en 1989. En 1998, il fut nommé procureur de la République près la Cour de cassation. En 2011, il fut nommé juge à Istanbul.

1 Conformément aux dispositions des articles 43 et 44 de la Convention, cet arrêt de chambre n'est pas définitif. Dans un délai de trois mois à compter de la date de son prononcé, toute partie peut demander le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre de la Cour. En pareil cas, un collège de cinq juges détermine si l'affaire mérite plus ample examen. Si tel est le cas, la Grande Chambre se saisira de l'affaire et rendra un arrêt définitif. Si la demande de renvoi est rejetée, l'arrêt de chambre deviendra définitif à la date de ce rejet. Dès qu'un arrêt devient définitif, il est transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Des renseignements supplémentaires sur le processus d'exécution sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

² *Vilho Eskelinen et autres c. Finlande* [GC], n° 63235/00, CEDH 2007-II).

³ *Karabeyoğlu c. Turquie*, n° 30083/10, 7 juin 2016.

Le 13 juin 2012, alors qu'il était magistrat de première classe, il fut muté à Çankırı par la seconde chambre du Conseil supérieur des juges et des procureurs (CSJP), à la suite de l'infliction d'une sanction disciplinaire en raison de ses déclarations et de ses critiques, notamment dans des affaires judiciaires médiatiques. La seconde chambre du CSJP considéra que, par ses déclarations, M. Eminağaoğlu avait porté atteinte à la dignité et à l'honneur de la profession et qu'il avait perdu la dignité et la considération personnelle.

Par la suite, M. Eminağaoğlu fit opposition contre cette décision, mais sa sanction fut confirmée par l'assemblée plénière du CSJP qui décida toutefois de ne pas retenir certaines charges portées à l'encontre de lui. La décision étant ainsi devenue, M. Eminağaoğlu fut muté à son nouveau lieu d'affectation.

Le 15 avril 2015, à la suite de l'entrée en vigueur de la loi n° 6572, le CSJP réexamina la sanction disciplinaire de M. Eminağaoğlu et décida de la remplacer par un blâme, sans modifier les charges retenues contre lui.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant l'article 6 (droit à un procès équitable), M. Eminağaoğlu se plaignait en particulier de sa sanction disciplinaire, estimant entre autres ne pas avoir bénéficié d'un droit d'accès à un tribunal en raison de l'absence d'un contrôle juridictionnel sur la procédure disciplinaire.

M. Eminağaoğlu invoquait également une atteinte à son droit garanti par l'article 8 (droit au respect de sa vie privée et familiale) en raison d'écoutes téléphoniques, et d'une atteinte à ses droits garantis par l'article 10 (liberté d'expression).

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 17 septembre 2012.

L'arrêt a été rendu par une chambre de sept juges composée de :

Jon Fridrik **Kjølbro** (Danemark), *président*,
Marko **Bošnjak** (Slovénie),
Aleš **Pejchal** (République tchèque),
Egidijus **Kūris** (Lituanie),
Carlo **Ranzoni** (Liechtenstein),
Pauliine **Koskelo** (Finlande),
Saadet **Yüksel** (Turquie),

ainsi que de Stanley **Naismith**, *greffier de section*.

Décision de la Cour

Article 6 (droit à un procès équitable)

Applicabilité du volet civil de l'article 6

Selon la jurisprudence *Vilho Eskelinen et autres c. Finlande*, les litiges opposant l'État à ses fonctionnaires entrent en principe dans le champ d'application du volet civil de l'article 6 de la Convention sauf si deux conditions cumulatives sont remplies : 1) le droit interne de l'État concerné doit avoir expressément exclu l'accès à un tribunal pour le poste ou la catégorie de salariés en question ; 2) cette dérogation doit reposer sur des motifs objectifs liés à l'intérêt de l'État.

Pour ce qui est de la première condition, la Cour note qu'en droit turc, depuis la révision constitutionnelle intervenue en 2010, seule la sanction de révocation prononcée par le CSJP est soumise à un contrôle juridictionnel.

Pour ce qui est de la seconde condition, la Cour constate qu'à l'issue de la procédure disciplinaire M. Eminağaoğlu a été sanctionné par le CSJP à raison de ses déclarations faites aux médias. L'objet du litige portait donc essentiellement sur la question de savoir si celles-ci étaient compatibles avec le devoir de réserve de l'intéressé, compte tenu de ses fonctions de l'époque. Certes, il s'agit d'une question nécessitant un exercice de mise en balance des différents intérêts en jeu. Cependant, à la lumière des motivations des décisions du CSJP, la Cour ne relève dans l'objet du litige aucun aspect susceptible de faire naître des « motifs objectifs liés à l'intérêt de l'État » au sens de l'arrêt *Vilho Eskelinen et autres*, ou à l'exercice de la puissance publique. En outre, la Cour souligne que le lien spécial de confiance et de loyauté exigé des fonctionnaires et l'indépendance du pouvoir judiciaire, ne sont pas aisément conciliables, dans la mesure où les membres du pouvoir judiciaire bénéficient de garanties spécifiques considérées comme essentielles à l'exercice des fonctions judiciaires et sont soumis au devoir, entre autres, de contrôle des actes du gouvernement. La nature complexe de la relation de travail entre les membres de la magistrature et l'État commande que le pouvoir judiciaire soit suffisamment éloigné des autres branches de l'État dans l'exercice de ses fonctions afin qu'il puisse rendre des décisions fondées a fortiori sur les exigences du droit et de la justice, sans craintes ni faveurs.

Dès lors, la Cour considère en l'espèce que le Gouvernement n'a pas démontré que l'exclusion de l'accès à un tribunal était justifiée par des motifs liés à l'intérêt de l'État et que l'objet du litige était lié à l'exercice de l'autorité étatique ou remettait en cause le « lien spécial de confiance et de loyauté » entre M. Eminağaoğlu et l'État employeur. En effet, compte tenu du statut particulier des membres du corps judiciaire et de l'importance du contrôle juridictionnel des procédures disciplinaires les concernant, la Cour estime qu'on ne saurait affirmer qu'un lien spécial de confiance entre l'État et M. Eminağaoğlu justifiait l'exclusion des droits garantis par la Convention. L'article 6 § 1 de la Convention est donc applicable à la lumière de la seconde condition posée dans l'arrêt *Vilho Eskelinen et autres*.

Violation du droit d'accès à un tribunal

D'une part, le CSJP est un organe non juridictionnel. D'autre part, alors que M. Eminağaoğlu pouvait se voir infliger des sanctions très graves, il est difficile de dire que la procédure menée devant la seconde chambre du CSJP a respecté les exigences des garanties procédurales de l'article 6 de la Convention. En effet, il s'agissait d'une procédure se déroulant essentiellement par écrit et offrant très peu de garanties au magistrat concerné. D'ailleurs, la législation pertinente ne contenait pas de règles spécifiques sur la procédure à suivre ou sur les garanties données aux magistrats devant le CSJP ou encore sur la manière dont les preuves devaient être admises et évaluées. En outre, la deuxième chambre du CSJP n'a pas tenu d'audiences, ni convoqué ou entendu de témoins. Enfin, les décisions rendues par cette chambre ne comportaient qu'un raisonnement rudimentaire ne donnant aucune indication sur les motifs ayant conduit cette formation à statuer comme elle l'a fait.

Par ailleurs, les décisions de la seconde chambre du CSJP, chargée de statuer sur les procédures disciplinaires, pouvaient être attaquées par la voie d'une opposition formée devant l'assemblée plénière de ce conseil. Cependant, rien ne donne à penser que cette instance a pu fournir les garanties d'un contrôle juridictionnel. En effet, l'absence de garanties procédurales devant la deuxième chambre du CSJP est également valable pour l'assemblée plénière. Dès lors, ni la seconde chambre ni l'assemblée plénière du CSJP ne sauraient être qualifiées de « tribunal » au sens de l'article 6 § 1 de la Convention. En outre, la procédure n'a pas fait l'objet d'un contrôle ultérieur par organe judiciaire de pleine juridiction présentant les garanties de l'article 6 et le Gouvernement n'a fourni aucun motif pouvant justifier l'exclusion de la sanction disciplinaire en question d'un contrôle juridictionnel.

Par conséquent, la sanction infligée à M. Eminağaoğlu par l'autorité disciplinaire compétente n'a pas été examinée par un autre organe exerçant des fonctions judiciaires ou par un tribunal ordinaire, et l'État défendeur a porté atteinte à la substance même du droit pour M. Eminağaoğlu d'accéder à un

tribunal. Il y a donc eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention à raison de l'atteinte portée au principe de l'examen de la cause par un tribunal établi par la loi.

Article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale)

Le requérant se plaint de l'utilisation, dans le cadre de l'enquête disciplinaire, d'enregistrements de ses conversations téléphoniques réalisés à l'occasion d'une enquête pénale distincte.

La Cour rappelle que dans l'affaire *Karabeyoğlu c. Turquie*, elle a conclu à la violation de l'article 8 de la Convention, en considérant que les éléments obtenus par l'interception de communications téléphoniques dans le cadre d'une procédure pénale avaient été utilisés aux fins de l'enquête disciplinaire et que cette ingérence n'était pas « prévue par la loi », au sens de l'article 8 de la Convention.

En l'espèce, la Cour considère que le Gouvernement n'a fourni aucun fait ni argument pouvant mener à une conclusion différente. En effet, même si le procureur de la République d'Istanbul chargé de l'enquête a adressé à M. Eminağaoğlu une note d'information sur le non-lieu et sur la destruction des éléments recueillis lors de la surveillance, une copie de ces éléments est sans conteste restée entre les mains des inspecteurs judiciaires qui ont utilisé ces données dans le cadre de l'enquête disciplinaire ouverte contre l'intéressé. Or, comme la Cour l'a observé dans l'affaire *Karabeyoğlu*², l'utilisation de ces données en dehors du but pour lequel celles-ci avaient été collectées n'était pas conforme à la législation nationale. Il y a donc eu violation de l'article 8 de la Convention quant à l'utilisation, dans le cadre de l'enquête disciplinaire menée contre M. Eminağaoğlu, des renseignements obtenus par le biais de sa mise sur écoute téléphonique dans une enquête pénale.

Article 10 (liberté d'expression)

L'enquête disciplinaire et la sanction disciplinaire infligée à M. Eminağaoğlu ont constitué une ingérence dans le droit à la liberté d'expression de ce dernier. Cette ingérence avait une base légale (article 68 § 2 a) de la loi n° 2802) et poursuivait au moins un des buts reconnus comme légitimes par la Convention, en l'occurrence la garantie de l'autorité et de l'impartialité du pouvoir judiciaire.

La fonction occupée par M. Eminağaoğlu : à l'époque des faits, M. Eminağaoğlu était membre du parquet général près la Cour de cassation. Ce statut spécifique lui conférait un rôle primordial au sein du corps judiciaire dans l'administration de la justice et ce rôle lui assignait un devoir de garant des libertés individuelles et de l'État de droit, par sa contribution au bon fonctionnement de la justice et ainsi à la confiance du public en celle-ci. En outre, M. Eminağaoğlu était le président de l'association Yarsav, agissant pour la défense des intérêts des membres du corps judiciaire et du principe de l'État de droit. La Cour rappelle à cet égard que, lorsqu'une ONG appelle l'attention de l'opinion sur des sujets d'intérêt public, elle exerce un rôle de chien de garde public semblable par son importance à celui de la presse et elle peut donc être qualifiée de « chien de garde » social, fonction qui justifie qu'elle bénéficie en vertu de la Convention d'une protection similaire à celle accordée à la presse. Ainsi, M. Eminağaoğlu avait non seulement le droit mais encore le devoir, en tant que président de cette association légale, qui continuait à mener ses activités librement, de formuler un avis sur les questions concernant le fonctionnement de la justice. Même si ces questions avaient des implications politiques, ce simple fait n'était pas en lui-même suffisant pour empêcher un juge de prononcer une déclaration sur ce sujet. Par conséquent, d'une part, M. Eminağaoğlu était tenu de respecter le devoir de réserve inhérent à sa fonction de magistrat et, d'autre part, il assumait, en tant que président d'une association regroupant des magistrats, le rôle d'acteur de la société civile. Il avait ainsi le rôle et le devoir de donner son avis sur les réformes législatives susceptibles d'avoir une incidence sur les tribunaux et sur l'indépendance de la justice. La Cour renvoie à cet égard aux instruments du Conseil de l'Europe, qui reconnaissent qu'il appartient à chaque magistrat de promouvoir et de préserver l'indépendance du pouvoir judiciaire et qu'il

convient de consulter et d'impliquer les juges et les tribunaux lors de l'élaboration des dispositions législatives concernant leur statut et, plus généralement, le fonctionnement de la justice.

La teneur des déclarations de M. Eminağaoğlu : M. Eminağaoğlu s'est vu infliger une sanction disciplinaire principalement pour trois séries de déclarations.

La première série de déclarations consistait plutôt en des critiques de certaines mesures prises lors de l'instruction pénale menée contre l'organisation dénommée *Ergenekon*. Même si la Cour juge important le fait que le requérant n'exerçait aucune fonction dans la conduite de l'enquête ou l'action pénale en question, il ne faut pas perdre de vue que ses propos concernaient également des critiques relatives au traitement judiciaire d'une affaire en cours. Vu sous cet angle et eu égard aux principes relatifs au droit de réserve des magistrats, la Cour accorde également du poids aux raisons avancées par le Gouvernement pour justifier l'atteinte au droit du requérant à la liberté d'expression, qui peuvent être tenues pour pertinentes s'agissant de cette série de déclarations.

La deuxième série de déclarations avait trait principalement à des propos de M. Eminağaoğlu sur les différents aspects d'une action pénale engagée contre un journaliste turc d'origine arménienne (Hrant Dink, assassiné en 2007⁴). Dans ses déclarations, M. Eminağaoğlu avait critiqué le libellé de l'article 301 du code pénal (CP) et la manière dont l'affaire avait été jugée par les juridictions nationales, en précisant que, en sa qualité de procureur près la Cour de cassation, il était d'avis que l'infraction reprochée à ce journaliste n'avait pas été commise. La Cour observe que les propos du requérant concernaient une affaire déjà tranchée. Elle rappelle aussi que les affaires ayant trait à l'article 301 du CP ont donné lieu à des arrêts de violation⁵ devant la Cour. Elle ne voit dès lors pas comment les critiques en cause peuvent être vues comme un agissement ou une déclaration portant atteinte à la dignité de la profession de M. Eminağaoğlu. Ce dernier a donc exprimé son avis et ses critiques sur une disposition touchant à la liberté d'expression et ses déclarations relevaient manifestement d'un débat sur des questions d'intérêt général. Sa liberté d'expression devait donc bénéficier d'un niveau élevé de protection et toute ingérence dans l'exercice de cette liberté devait faire l'objet d'un contrôle strict, allant de pair avec une marge d'appréciation restreinte des autorités de l'État défendeur.

La troisième série de déclarations concernait des déclarations sur certains sujets d'actualité. D'une part, certaines déclarations – à savoir la critique des déclarations du président des affaires religieuses sur des décisions judiciaires relatives au cours de religion obligatoire, celle de la réforme constitutionnelle, celle de la nomination de l'ancien secrétaire au ministère de la Justice en tant que ministre de la Justice pendant la période électorale, le rappel de l'importance de la séparation des pouvoirs et du principe de laïcité, et la prise de position sur les discours des hommes politiques visant les tribunaux et le système judiciaire en général – concernaient en grande partie des problèmes touchant au système judiciaire. À ce sujet, la Cour considère qu'il s'agissait de déclarations relevant manifestement d'un débat sur des questions d'intérêt général et appelant un niveau élevé de protection de la liberté d'expression du requérant. D'autre part, certaines déclarations portaient sur des sujets d'actualité qui n'étaient pas directement pertinents pour des questions concernant le système judiciaire. À cet égard, la Cour souligne qu'il importe que, même si leur participation au débat public sur les grands problèmes de société ne peut être écartée, les membres du corps judiciaire s'abstiennent au moins de faire des déclarations politiques de nature à compromettre leur indépendance et à porter atteinte à leur image d'impartialité. Cependant, dans sa décision au fond, le CSJM n'a procédé à aucune distinction entre les déclarations du requérant portant directement sur le système judiciaire et celles étrangères aux questions y afférentes. En outre, il aurait fallu tenir compte du fait que le requérant s'était également exprimé en sa qualité de président d'une association regroupant des magistrats. Le CSJP n'a pas non plus expliqué en quoi les déclarations politiques litigieuses étaient de nature à porter atteinte à « la dignité et à l'honneur de

⁴ Voir *Dink c. Turquie*, nos 2668/07 et 4 autres, 14 septembre 2010.

⁵ Voir, entre autres, *Altuğ Taner Akçam c. Turquie*, n° 27520/07, 25 octobre 2011.

la profession » et à faire perdre au requérant « la dignité et considération personnelle ». En effet, seule une minorité des déclarations en cause ne concernait pas directement le système judiciaire et ces déclarations ne contenaient pas des attaques gratuites contre des hommes politiques ou d'autres membres du système judiciaire. Dans la décision du CSJP, la Cour ne voit aucun motif suffisant pour justifier la conclusion selon laquelle, par ses déclarations, M. Eminağaoğlu avait porté atteinte à la dignité et à l'honneur de la profession de magistrat.

Les garanties procédurales : la sanction disciplinaire de M. Eminağaoğlu n'a pas fait l'objet d'un contrôle juridictionnel par un tribunal appartenant à l'ordre juridique de l'État défendeur, l'article 159 de la Constitution prévoyant que les sanctions disciplinaires infligées aux magistrats échappent au contrôle juridictionnel, à l'exception des sanctions de révocation. Or, la mission du pouvoir judiciaire dans un État démocratique est de garantir l'existence même de l'État de droit. Lorsqu'une procédure disciplinaire est engagée contre un juge, il y va de la confiance du public dans le fonctionnement du pouvoir judiciaire. La Cour est d'avis que tout magistrat qui fait l'objet d'une procédure disciplinaire doit disposer de garanties contre l'arbitraire. L'intéressé doit notamment avoir la possibilité de faire contrôler la mesure litigieuse par un organe indépendant et impartial, habilité à se pencher sur toutes les questions de fait et de droit pertinentes, pour statuer sur la légalité de la mesure et sanctionner un éventuel abus des autorités. Devant cet organe de contrôle, le magistrat concerné doit bénéficier d'une procédure contradictoire afin de pouvoir présenter son point de vue et réfuter les arguments des autorités. En outre, le CSJP a rendu sa décision sans se soucier de répondre aux arguments du requérant, qui se prévalait de la protection de l'article 10 de la Convention. Enfin, le CSJP n'a procédé à aucun exercice de mise en balance quant au droit du requérant à la liberté d'expression de façon adéquate. Dans ces conditions, la Cour n'est pas convaincue que des motifs suffisants ont été avancés en l'espèce pour justifier la mesure litigieuse.

Par conséquent, la Cour conclut que les considérations du Gouvernement relatives au devoir de réserve des magistrats étaient pertinentes, notamment en ce qui concerne les première et troisième séries de déclarations. Cependant, eu égard notamment au fait que le processus décisionnel suivi en l'occurrence était très lacunaire et n'offrait pas les garanties indispensables au statut du requérant comme magistrat et président d'une association de magistrats, elle estime que les restrictions litigieuses apportées à l'exercice par le requérant du droit à la liberté d'expression protégé par l'article 10 de la Convention ne s'accompagnaient pas de garanties effectives et adéquates contre les abus. Il y a donc eu violation de l'article 10 de la Convention.

Satisfaction équitable (Article 41)

M. Eminağaoğlu n'a pas formulé de demandes au titre de la satisfaction équitable au stade de la communication. Il n'y a donc pas lieu de lui octroyer de somme à ce titre.

L'arrêt existe en anglais et français.

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur www.echr.coe.int. Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire ici : www.echr.coe.int/RSS/fr ou de nous suivre sur Twitter [@ECHR_CEDH](https://twitter.com/ECHR_CEDH).

Contacts pour la presse

Pendant la crise sanitaire actuelle, les journalistes peuvent continuer à contacter l'Unité de la presse via echrpress@echr.coe.int

Inci Ertekin

Tracey Turner-Tretz

Denis Lambert

Neil Connolly

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les États membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.